

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar belakang**

Menyusui bayi oleh ibu yang sudah ada sejak dulu adalah suatu cara pemberian makanan yang alami dan merupakan satu-satunya cara pemberian makanan bagi bayi baru lahir atau bayi dibawah umur 6 bulan. Secara alami air susu ibu (ASI) sangat baik dan bermanfaat bagi keturunannya. Kebaikannya yang sering dibahas terutama tentang kebutuhan utama susu itu sebagai makanan utama bagi bayi, khususnya dalam hal pertambahan berat badannya dua kali berat lahir setelah 180 hari. Air susu ibu atau yang sering kita dengar dengan singkatan ASI ini adalah salah satu sumber makanan terbaik bagi para bayi hingga bayi tersebut berumur 6 bulan. *World health organization* mengeluarkan rekomendasi tentang pemberian air susu ibu (ASI) eksklusif (bayi hanya diberikan ASI tanpa cairan atau makanan lain, kecuali suplemen vitamin, mineral, dan atau obat-obatan untuk keperluan medis) sampai bayi berusia 6 bulan, dan di lanjutkan pemberian ASI sampai dua tahun pertama kehidupannya<sup>1</sup>.

Pengaturan mengenai pemberian air susu ibu ("ASI") eksklusif diatur dalam Peraturan Daerah No. 2 tahun 2017 Tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif dan UU kesehatan Pasal 128 UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yang berbunyi: (1). Setiap bayi berhak mendapatkan air susu ibu eksklusif sejak dilahirkan selama 6 (enam) bulan, kecuali atas indikasi medis. (2) Selama pemberian air susu ibu, pihak keluarga, Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat harus mendukung ibu bayi secara penuh dengan penyediaan waktu

---

<sup>1</sup> Bayu kurniawan. 2013. Determinan Keberhasilan Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif. Jurnal Kedokteran Brawijaya, Vol.27, No. 4, Agustus 2013. Hal 2

dan fasilitas khusus. (3) Penyediaan fasilitas khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diadakan di tempat kerja dan tempat sarana umum. Selanjutnya, dalam Pasal 129 UU Kesehatan diatur bahwa : (1) Pemerintah bertanggung jawab menetapkan kebijakan dalam rangka menjamin hak bayi untuk mendapatkan air susu ibu secara eksklusif. (2) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Kontak awal dan menyusui dini akan memberikan manfaat bagi ibu dan bayi. Ibu yang kontak dan menyusui segera setelah melahirkan akan mempercepat pelepasan plasenta, memperkecil rahim dan mencegah perdarahan pasca persalinan. Bayi memiliki peluang lebih besar untuk menyusui eksklusif dan lebih lama dibandingkan dengan yang tidak. Bayi yang diletakan di perut ibu segera setelah lahir akan bergerak ke arah puting payudara ibu. Hal ini merupakan rangsangan terhadap reflex yang ada pada bayi. Tetapi, pada bayi yang diberikan susu botol maka refleksi ini akan berkurang bahkan bisa hilang hingga 100%<sup>2</sup>.

Kebutuhan bayi akan zat gizi jika dibandingkan dengan orang dewasa dapat dikatakan sangat kecil. Namun jika diukur berdasarkan persentase berat badan, kebutuhan bayi akan zat gizi melampaui kebutuhan orang dewasa, bahkan hampir dua kali lipat. Makanan pertama dan utama bayi adalah ASI. ASI cocok sekali untuk memenuhi kebutuhan bayi dalam segala hal, yakni karbohidrat yang berupa laktosa, asam lemak tak jenuh ganda, protein laktalbumin yang mudah dicerna, kandungan vitamin dan mineralnya banyak, rasio kalsium-fosfat sebesar 2:1 yang merupakan kondisi ideal bagi penyerapan kalsium, dan mengandung zat anti infeksi. (Arisman, 2004).

---

<sup>2</sup> Helda. 2009. Kebijakan Peningkatan Pemberian ASI Eksklusif. Departemen Epidemiologi, Fakultas Kesehatan Masyarakat UI. Jurnal Kesehatan Masyarakat Nasional Vol. 3, No. 5, April 2009, Hal. 2

Pemberian ASI sangat penting bagi tumbuh kembang yang optimal baik fisik maupun mental dan kecerdasan bayi. Oleh karena itu pemberian ASI perlu mendapat perhatian para ibu dan tenaga kesehatan agar proses menyusui dapat terlaksana dengan benar. Faktor keberhasilan dalam menyusui adalah: (1) komitmen ibu untuk menyusui, (2) dilaksanakan secara dini (*early initiation*), (3) posisi menyusui yang benar baik untuk ibu maupun bayi, (4) menyusui atas permintaan bayi (*on demand*), dan (5) diberikan secara eksklusif. ASI Eksklusif atau lebih tepat disebut pemberian ASI secara eksklusif, artinya bayi hanya diberi ASI saja, tanpa tambahan cairan lain, seperti susu formula, jeruk, madu, air teh, air putih, juga tanpa tambahan makanan padat, seperti pisang, pepaya, bubur susu, biskuit, bubur nasi ataupun tim mulai lahir sampai usia 6 bulan.<sup>3</sup>

Faktor yang menyebabkan seseorang tidak dapat menyusui bayi. Salah satunya ialah air susu tidak keluar. Penyebab air susu tidak keluar juga tidak sedikit, mulai dari stres mental sampai ke penyakit fisik, termasuk malnutrisi. Namun demikian, perilaku tidak menyusui bayi segera setelah lahir (dengan 2 catatan bahwa ibu tidak dalam keadaan terbius dan mengidap penyakit tertentu sehingga tidak memungkinkan untuk menyusui; serta bayi tidak menderita kelainan saluran mulut, saluran napas, atau lahir tidak cukup bulan) terutama dikondisikan oleh pemasaran susu formula, baik melalui iklan maupun memasok langsung produknya ke rumah sakit atau rumah bersalin.

Seiring berkembangnya zaman menuntut kehidupan yang lebih kompetitif sehingga wanita lebih banyak ikut bekerja untuk membantu memenuhi kebutuhan

---

<sup>3</sup> Diana Nur Afifah. Faktor Yang Berperan Dalam Kegagalan Praktik Pemberian Asi Eksklusif (Studi Kualitatif Di Kecamatan Tembalang, Kota Semarang Tahun 2007). 2007. Magister Gizi Masyarakat. Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang

keluarganya sehari-hari. Ibu yang bekerja juga merupakan salah satu penyebab kegagalan untuk memberikan ASI eksklusif di wilayah Kabupaten Situbondo. Ada beberapa alasan bagi ibu yang bekerja untuk tidak memberikan ASI eksklusif kepada anaknya, itu di karenakan yang pertama peraturan di tempat kerja dan yang kedua karena tempat kerja yang jauh dari rumah dan tidak tersedianya fasilitas bagi ibu untuk menyusui, Dan juga kondisi tempat kerja yang kurang baik bagi para bayi . Hal-hal itulah yang menyebabkan kebanyakan para ibu-ibu pekerja di Kabupaten Situbondo lebih memilih beralih ke susu formula di bandingkan menyusui anaknya selama 6 bulan.

Beberapa faktor lain yang memengaruhi ibu memberikan air susu ibu (ASI) dan lama menyusui, meliputi status sosial ekonomi, lingkungan, pendidikan ibu, situasi dan pekerjaan ibu, dan tekanan komersial seperti iklan susu formula. Faktor lain meliputi pengetahuan dan ketersediaan pengganti ASI serta faktor sosiokultural meliputi keyakinan dan sikap, praktik ibu dan dukungan suami, keluarga serta masyarakat. Di samping faktor tersebut pemberian ASI juga dipengaruhi oleh produsen susu formula yang semakin gencar melakukan promosi dalam berbagai bentuk di sarana kesehatan dan tenaga kesehatan, baik dokter maupun bidan untuk turut serta memasarkan produk mereka<sup>4</sup>.

Terkait dengan implementasi kebijakan pemberian air susu eksklusif, telah di temukan beberapa permasalahan dalam penelitian yang telah di lakukan sebelumnya. Dalam penelitian pada tahun 2011 di Kabupaten Bantul provinsi DIY tentang Implementasi Kebijakan Air susu Ibu eksklusif Melalui Konseling Oleh bidan Konselor, telah ditemukan beberapa permasalahan mendasar terkait

---

<sup>4</sup> Tuti Nuraini, Madarina Julia, Djaswadi Dasuki. 2013. Sampel Susu Formula dan Praktik Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif. Bagian Anak Fakultas Kedokteran UGM. Jurnal Kesehatan Masyarakat Nasional Vol. 7, No, 12, Juli 2013. Hal. 1

dengan pelaksanaannya. Permasalahan yang muncul adalah komunikasi dan sumberdaya (*resources*) yang mendukung implementasi kebijakan. Menurut George. C Edwards (1980:10) komunikasi harus di transmisikan kepada personil yang tepat harus jelas serta akurat dan konsisten. sedangkan sumber daya (*resources*) merupakan aktor yang berperan sebagai implementor. Urgensi dari sumberdaya (*resources*) yakni terkait dengan profesionalitas dan kuantitas para implementor. Dalam penelitian tersebut komunikasi menjadi salah satu faktor penghambat implementasi kebijakan karena implementasi kebijakan pemberian ASI eksklusif melalui konseling oleh bidang konselor tidak sesuai dengan langkah konseling asi karena banyak ibu yang harus di layani dan keterbatasan waktu<sup>5</sup>. Dari permasalahan tersebut dapat dianalisa bahwa secara komunikasi isi kebijakan belum tersampaikan secara lengkap dan komprehensif kepada masyarakat (ibu-ibu menyusui). Sedangkan keterbatasan waktu dan tingginya jumlah ibu yang harus di layani tidak diimbangi dengan jumlah tenaga kesehatan yang profesional serta memadai.

Berdasarkan penelitian selanjutnya yang dilakukan di Kabupaten Kebumen Jawa Tengah tentang Analisis Implementasi Kebijakan ASI Eksklusif tahun 2013, juga di temukan beberapa permasalahan terkait dengan pelaksanaannya. Dalam penelitian tersebut permasalahan yang ditemukan adalah terkait dengan masalah disposisi dan masalah struktur birokrasi. Menurut G. C Edwards, disposisi merupakan hal yang krusial karena jika implementor memiliki disposisi yang berlawanan dengan arah kebijakan maka mengakibatkan ketidaksesuaian antara tujuan kebijakan dengan implementasi di lapangan.

---

<sup>5</sup> Bayu kurniawan. 2013. Determinan Keberhasilan Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif. Jurnal Kedokteran Brawijaya, Vol.27, No. 4, Agustus 2013. Hal 5

Sedangkan terkait dengan struktur birokrasi, *Standard Operating Procedures* (SOP) merupakan aturan-aturan yang harus ditaati dan dilaksanakan dalam implementasi kebijakan sehingga kebijakan yang dilaksanakan terarah dan tepat sasaran. Dalam penelitian tersebut disposisi menjadi salah satu permasalahan karena ada beberapa implementor yang masih menjalin kerjasama dengan susu formula. Hal ini menyebabkan kebijakan untuk tidak menggunakan susu formula pada balita dilanggar oleh beberapa implementor sehingga terjadi ketidak sesuaian antara tujuan dengan realisasi implementasi. Sedangkan terkait dengan permasalahan struktur birokrasi, Dinas Kesehatan Kabupaten Kebumen belum mempunyai suatu petunjuk pelaksanaan operasi ASI eksklusif, karena Dinas Kesehatan tersebut masih bepedoman pada regulasi diatasnya, yakni PP nomor 33 tahun 2012, Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 450/MENKES/SK/IV/2004 tentang Pemberian ASI secara Eksklusif pada bayi di Indonesia yang memuat upaya penerapan 10 langkah untuk keberhasilan menyusui bayi di Rumah Sakit, Rumah Bersalin dan Puskesmas dengan rawat inap dan Peraturan Gubernur nomor 71 tahun 2004<sup>6</sup>.

Dalam satu dekade terakhir muncul berbagai macam permasalahan kesehatan, salah satu masalah yang menjadi sorotan pemerintah Kabupaten Situbondo adalah rendahnya pemberian ASI eksklusif kepada balita. Berdasarkan informasi yang dihimpun dari Kepala Bidang Pemberdayaan Kesehatan Masyarakat dan Kemitraan Dinas Kesehatan Kabupaten Situbondo, menerangkan

---

<sup>6</sup> Ayunovita Dewi, Anneke Suparwati, Chriswardani Suryawati. 2014. Analisis Implementasi Kebijakan ASI Eksklusif Di Tingkat Kabupaten Kebumen Tahun 2013. Administrasi dan Kebijakan Kesehatan Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Diponegoro. Volume 2, Nomor 1, Januari 2014. <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=173861&val=4700&title=Analisis%20Implementasi%20Kebijakan%20ASI%20Eksklusif%20Di%20Tingkat%20Kabupaten%20Kebumen%20Tahun%202013>. Diakses 25 Mei 2018 Pukul 01.25 WIB

bahwa rendahnya pemberian ASI eksklusif kepada balita diakibatkan oleh beberapa permasalahan mendasar. Permasalahan pertama yakni rendahnya pemahaman masyarakat tentang pentingnya pemberian ASI eksklusif terhadap pertumbuhan dan perkembangan anak. Permasalahan selanjutnya terkait dengan kekhawatiran pemerintah Kabupaten Situbondo terhadap kualitas sumber daya manusia di masa depan yang diakibatkan karena kurangnya pemberian ASI eksklusif pada balita. Permasalahan berikut yakni terkait dengan faktor ekonomi masyarakat, karena pemberian susu formula dapat berpengaruh terhadap kondisi perekonomian masyarakat, secara khusus bagi masyarakat kelas menengah ke bawah dan masyarakat berpenghasilan rendah. Karena permasalahan ini sudah menjadi permasalahan klasik dan dibiarkan secara terus menerus, akhirnya respon pemerintah Kabupaten Situbondo terhadap permasalahan tersebut yakni dengan mengeluarkan regulasi hukum yang secara khusus bertujuan untuk meningkatkan pemberian ASI eksklusif. Regulasi hukum tersebut yakni Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo No. 2 tahun 2017 tentang Pemberian ASI Eksklusif. Peraturan Daerah tersebut mengacu kepada UU No. 36 tahun 2009 tentang Kesehatan, peraturan bersama Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, dan Menteri Kesehatan No. 48/MEN. PP/XII/2008, PER. 27/MEN/XII/2008, dan 1117/MENKES/PB/XII/2008 tahun 2008 tentang Peningkatan pemberian ASI selama waktu kerja di tempat kerja.

**Tabel 1.1**  
**Perkembangan Status Gizi Balita Kabupaten Situbondo 2010 - 2014**

No.	Permasalahan Kesehatan Balita	2010	2012	2013	2014
1.	Gizi Buruk	4,1 %	4.7 %	5.5 %	2.6 %
2.	Gizi Kurang	15.4 %	13.5 %	15.7 %	15.8 %
Prevalensi Kurang Energi Protein		18.4 %			

*Sumber : Diolah Peneliti, 2018*

Dari tabel diatas dapat digambarkan bahwa permasalahan gizi buruk dan gizi kurang di Kabupaten Situbondo dari tahun 2010 sampai tahun 2014 mengalami peningkatan meskipun tidak terlalu signifikan. Permasalahan gizi buruk dan gizi kurang pada balita dipengaruhi oleh rendahnya asupan protein, dimana salah satu sumber protein terbesar balita bersumber dari ASI Eksklusif. Artinya bahwa permasalahan pemberian ASI Eksklusif merupakan factor utama dalam peningkatan kualitas gizi balita.

Pemberian ASI Eksklusif pada balita harus didasarkan pada kesadaran ibu menyusui akan arti penting dari ASI itu sendiri. Berikut data terkait capaian jumlah ibu yang aktif memberikan ASI Eksklusif di Kabupaten Situbondo.

**Tabel 1.2**  
**Pencapaian ASI Eksklusif Kabupaten Situbondo 2010 - 2015**

No.	Tahun	Target	Pencapaian
1.	2010	90 %	35.83 %
2.	2011		43.98 %
3.	2012		67.4 %
4.	2013		71.8 %
5.	2014		75.7 %
6	2015		77 %

*Sumber : Data diolah peneliti, 2018*



Dalam kurun waktu 2010 – 2015, Dinas Kesehatan Kabupaten Situbondo menargetkan pencapaian sebesar 90 % terhadap pemberian ASI Eksklusif pada balita. Dari table tersebut dapat dilihat bahwa capaian yang diperoleh Dinas Kesehatan Kabupaten Situbondo mengalami peningkatan setiap tahunnya, akan tetapi tidak mencapai target yang telah ditetapkan. Tidak tercapainya target ini menandakan bahwa upaya peningkatan pemberian ASI Eksklusif pada balita di Kabupaten Situbondo belum berjalan dengan efektif. Artinya bahwa masih ada beberapa permasalahan yang menjadi kendala dalam upaya ini. Sosialisasi tentang pentingnya pemberian ASI harus terus digencarkan sehingga kesadaran ibu menyusui dalam pemberian ASI juga semakin meningkat. Selain itu instansi berwenang dan juga *stakeholder* terkait juga harus mempunyai strategi dan terobosan baru dalam rangka meningkatkan peningkatan pemberian ASI, salah satunya dengan membuat peraturan perundangan yang mengatur tentang hal terkait.

**Tabel 1.3**  
**Laporan Tahunan jumlah bayi yang menggunakan ASI Eksklusif dan Bayi yang menggunakan susu formula**  
**2015 - 2018**

No.	Tahun	Jumlah Bayi	Jumlah Bayi ber-ASI Eksklusif	Jumlah Bayi ber- Susu Formula
1.	2015	1.189	745	444
2.	2016	7.792	6.232	1.560
3.	2017	6750	5461	1.289
4.	2018	3672	3069	603

*Sumber : Data diolah peneliti, 2018*

Data diatas menunjukkan jumlah bayi yang menggunakan ASI Eksklusif dan susu formula dalam kurun waktu 2015 – 2018. Data tersebut menunjukkan bahwa masih cukup banyak bayi yang belum mengkonsumsi ASI secara berkesinambungan. Di setiap tahunnya, jumlah bayi yang mengkonsumsi ASI Eksklusif belum mencapai angka 90 % sesuai dengan target yang ditetapkan pada table 2. Artinya bahwa instansi yang berwenang dalam urusan sosialisasi dan urusan teknis pemberian ASI eksklusif harus semakin meningkatkan upaya pelaksanaannya. Dengan demikian diharapkan target 90 % bayi yang mengkonsumsi ASI Eksklusif dapat tercapai sehingga dapat berdampak baik terhadap tingkat kesehatan dan tumbuh kembang balita.

Karena dianggap sesuatu yang sangat penting terutama untuk meningkatkan SDM dan mempengaruhi aspek perekonomian masyarakat, Permasalahan rendahnya pemberian ASI eksklusif di Kabupaten Situbondo akhirnya ditanggapi oleh Pemerintah setempat dengan diberlakukannya Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo No. 2 tahun 2017 tentang Pemberian ASI Eksklusif. Berdasarkan pernyataan dari Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Situbondo, hanya 50 % Ibu menyusui yang memberikan ASI eksklusif kepada balita. “ Dinas kesehatan mencatat, dari jumlah ibu menyusui di Situbondo, hanya 50 % yang memberikan ASI eksklusif kepada bayinya, selebihnya memberikan susu formula. Menurut Abu Bakar Abdi, jumlah ini masih rendah dan perlu terus digalakkan agar masyarakat memahami pentingnya pemberian ASI. Rendahnya pemberian ASI ini selain disebabkan rendahnya SDM juga gencarnya iklan susu formula. Sedangkan iklan ASI nyaris tidak ada,” ujarnya. Padahal, ASI berdampak baik bagi ibu dan anak. Selain menumbuhkan ikatan yang kuat antara

ibu dan anak, juga mengurangi resiko kanker rahim dan resiko penyakit jantung. Sedangkan pada bayi akan mengurangi resiko terkena diare, muntah, dan gizi buruk,” imbuhnya mengakhiri<sup>7</sup>”.

Atas dasar permasalahan tersebut, maka pentingnya penelitian ini dilakukan karena mengingat implementasi merupakan tahapan paling penting dalam suatu kebijakan publik. Dimana berhasil tidaknya suatu kebijakan ditentukan dalam implementasinya. Jika suatu proses implementasi berjalan dengan baik sesuai dengan yang dirumuskan, maka tujuan yang diinginkan dapat terwujud. Untuk itu sukses implementasi program ASI eksklusif sangat penting dilakukan, karena program ini sangat baik bagi masyarakat khususnya ibu menyusui. Oleh karena itu, judul penelitian ini yakni “Implementasi Kebijakan Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif di Kabupaten Situbondo”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka penulis berikan beberapa permasalahan yang berkaitan dengan latar belakang masalah diatas yaitu :

1. Bagaimana implementasi Kebijakan pemberian air susu ibu eksklusif dalam rangka pemberdayaan ibu dan anak di Kabupaten Situbondo ?
2. Apa saja yang menjadi faktor penghambat dalam pengimplementasian Kebijakan pemberian air susu ibu eksklusif dalam rangka pemberdayaan ibu dan anak di Kabupaten Situbondo ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian dari diadakannya penelitian ini adalah :

---

<sup>7</sup>[http://rri.co.id/jember/post/berita/423488/kesehatan/situbondo\\_intensifkan\\_pemberian\\_asi\\_eksklusif.html](http://rri.co.id/jember/post/berita/423488/kesehatan/situbondo_intensifkan_pemberian_asi_eksklusif.html) diakses 25 Mei 2018 Pukul 02.32

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan pemberian air susu ibu eksklusif dalam rangka pemberdayaan ibu dan anak di Kabupaten Situbondo.
2. Untuk mengetahui apa saja factor penghambat yang di miliki pemerintah kabupaten Situbondo dalam pengimplementasian kebijakan pemberian air susu ibu eksklusif dalam rangka pemberdayaan ibu dan anak di Kabupaten Situbondo.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Melalui penelitian ini di harapkannya dapat memberikan manfaat, baik secara teoritis maupun secara praktis, yaitu :

##### **1. Manfaat Teoritis**

Manfaat dari penelitian ini secara teoritis adalah sebagai bahan referensi untuk mahasiswa dan masyarakat umum dan para akademisi yang tertarik dengan.

##### **2. Manfaat Praktis**

###### **a. Bagi Dinas Kesehatan**

Diharapkannya dapat menjadi masukan bagi Dinas Kesehatan untuk mendalami lebih lanjut permasalahan rendahnya pemberian ASI eksklusif di Kabupaten Situbondo

###### **b. Bagi masyarakat**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang pentingnya pemberian ASI eksklusif serta dapat menjadi bahan rujukan ataupun sumber referensi bagi yang ingin melakukan penelitian dengan bahasan yang sama.

### c. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman kepada penulis tentang proses implementasi kebijakan publik secara khusus implementasi PERDA No 2 tahun 2017 tentang ASI eksklusif

## E. Definisi Konseptual

Untuk membuat penelitian ini menjadi berkembang, maka penulis mengutip teori yang berhubungan dengan judul dan topik masalah yang akan diteliti. Maka peneliti akan menjelaskan tentang definisi, Implementasi kebijakan, ASI eksklusif, Dinas Kesehatan, dan pemberdayaan masyarakat.

### 1. Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, yang pelaksana kebijakannya melalui aktivitas atau kegiatan yang pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan kegiatan itu sendiri. Proses implementasiS dipahami sebagai pengelolaan hokum dengan mengarahkan semua sumber daya yang ada, agar kebijakan mampu mencapai dan mewujudkan tujuannya<sup>8</sup>. Tahapan implementasi akan dimulai dengan serangkaian kegiatan mengelola peraturan, mulai dari membentuk organisasi, mengerahkan orang, sumber daya, teknologi, menetapkan prosedur, agar tujuann yang ditetapkan dapat tercapai<sup>9</sup>.

Menurut George C. Edwards ( Novita Tresiana dan Noverman Duadji, 2017 : 46 ), implementasi kebijakan diperlukan karena adanya masalah kebijakan yang perlu diatasi dan dipecahkan dengan menggunakan empat pendekatan yaitu

---

<sup>8</sup> Novita Tresiana dan Noverman Duaji. 2017. *Kebijakan Publik Teori dan Praktek Model-Model Pengelolaan Pembangunan Daerah*. Yogyakarta : Suluh Media. Hal 48

<sup>9</sup> Ibid. Hal 48

komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi untuk mengukur sejauh mana proses implementasi yang dilaksanakan.

Tujuan implementasi kebijakan diformulasi ke dalam program aksi dan rencana yang dirancang dan dibiayai yang garis besar pelaksanaannya dipengaruhi oleh isi kebijakan yang menjadi acuan. Menurut George C. Edwards<sup>10</sup>, masalah utama administrasi publik adalah “*lack of attention to implementation. Without effective implementation the decision of policymakers will not be carried successfully.*” Masalah utama dalam administrasi public adalah kurangnya perhatian terhadap implementasi sehingga perlu mengefektifkan proses implementasi dengan didasarkan pada aturan kebijakan yang sudah dibuat. Oleh karena itu George C. Edwards menegaskan empat hal pokok agar implementasi kebijakan dapat menjadi efektif, yakni *communication, resource, dispositions attitudes* dan *bureaucratic*.

Selanjutnya Edwards (Novita Tresiana dan Noverman Duadji, 2017 : 46), menjelaskan empat hal pokok dalam mewujudkan implementasi kebijakan yang efektif. *Communication* berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi atau public dan sikap serta tanggapan dari para pihak yang terlibat. *Resorce* berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkaitan dengan kecakapan pelaksana kebijakan public untuk output kebijakan secara efektif. *Disposition* berkenaan dengan ketersediann para implementor untuk output kebijakann public tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi tanpa persediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan. *Beraucratic* berkenaan dengan kesesuaian organisasi

---

<sup>10</sup> Ibid. Hal 54

birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya agar tidak terjadi fragmentasi birokrasi karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif.

## **2. Air Susu Ibu Eksklusif**

ASI adalah makanan pertama, utama dan terbaik bagi bayi yang bersifat alamiah dan mengandung berbagai gizi yang dibutuhkan dalam proses pertumbuhan dan perkembangan bayi. ASI Eksklusif adalah pemberian ASI pada bayi tanpa tambahan cairan lain atau makanan lainnya selain ASI.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 33 tahun 2012 pada ayat 1 didefinisikan Air Susu Ibu Eksklusif yang selanjutnya disebut ASI eksklusif adalah ASI yang diberikan kepada bayi sejak dilahirkan selama 6 (enam) bulan, tanpa menambahkan dan/atau menggantikan dengan makanan atau minuman lain<sup>11</sup>.

ASI eksklusif atau lebih tepatnya pemberian ASI secara eksklusif adalah bayi hanya diberi ASI saja, tanpa tambahan cairan lain seperti susu formula, jeruk, madu, air putih, dan tanpa makanan padat seperti pisang, papaya, bubur susu, biskuit, bubur nasi, dan tim<sup>12</sup>.

Menurut perda kota Situbondo Nomor 2 tahun 2017, air susu ibu eksklusif yang selanjutnya di sebut ASI eksklusif adalah ASI yang di berikan kepada bayi sejak di lahirkan selama 6 (enam) bulan, tanpa menambah dan/ mengganti dengan makanan atau minuman lain.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 33 tahun 2012 pemberian ASI Eksklusif bertujuan untuk :

---

<sup>11</sup> Peraturan Pemerintah No. 33 tahun 2012 tentang pemberian Air Susu Ibu Eksklusif.

<sup>12</sup> Dokumen kebijakan pemberian ASI eksklusif Dinas Kesehatan Kabupaten Situbondo.

- a) Menjamin pemenuhan hak bayi untuk mendapatkan ASI eksklusif sejak dilahirkan sampai dengan berusia 6 bulan dengan memperhatikan pertumbuhan dan perkembangan.
- b) Memberikan perlindungan kepada ibu dalam memberikan ASI eksklusif kepada bayinya.
- c) Meningkatkan peran dan dukungan keluarga, masyarakat, dan pemerintah terhadap pemberian ASI eksklusif.

### **3. Pemberdayaan masyarakat**

Pengertian pemberdayaan masyarakat menurut kamus besar Bahasa Indonesia adalah proses, cara, membuat, memberdayakan dari kata daya yaitu kemampuan melakukan sesuatu atau kemampuan untuk bertindak. Permendagri RI Nomor 7 Tahun 2007 tentang kader pemberdayaan masyarakat, dinyatakan bahwa pemberdayaan masyarakat adalah suatu strategi yang digunakan dalam pembangunan masyarakat sebagai upaya untuk mewujudkan kemampuan dan kemandirian dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara ( pasal 1, ayat (8) ). Inti dari pengertian pemberdayaan masyarakat merupakan strategi untuk mewujudkan kemampuan dan kemandirian dari masyarakat.<sup>13</sup>

Pemberdayaan masyarakat merupakan proses pembangunan dalam meningkatkan harkat dan martabat serta kesejahteraan manusia. Oleh karena itu profesi mulia sebagai agen pemberdayaan perlu ditunjang oleh kompetensi yang mampu memberdayakan masyarakat di era global sekarang ini.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri RI No. 7 tahun. 2007

<sup>14</sup> Anwas. M Oos, 2013. *Pemberdayaan Masyarakat Global*. Bandung : Alfabeta. Hal 10



## **F. Definisi operasional**

Menurut Silalahi, definisi oprasional merupakan kondisi-kondisi, bahan-bahan, dan prosedur-prosedur yang diperlukan untuk mengidentifikasi atau menghasilkan kembali satu atau lebih acuan konsep yang didefinisikan<sup>15</sup>. Suatu konsep masih bersifat abstrak atau general. Oleh karena itu, perlu dilakukan identifikasi variable-variabel dari konsep tersebut sehingga mempermudah analisis dalam suatu penelitian. Selain itu, melalui definisi oprasional dari suatu konsep sebagai definisi variable penelitian, akan mengurangi kesalahan pengamatan dalam penelitian.

1. Implementasi kebijakan publik Tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif dalam rangka pemberdayaan ibu dan anak
  - a) Komunikasi antara pelaksana kebijakan dan sosialisasi kebijakan pemberian ASI eksklusif
  - b) Ketersediaan sumber daya dalam pelaksanaan kebijakan ASI eksklusif
  - c) Komitmen implementor dan respon dari sasaran kebijakan program ASI eksklusif di Kabupaten Situbondo
  - d) Standard *Operating Procedures* (SOP) untuk pelaksanaan kegiatan program ASI eksklusif Di Kabupaten Situbondo
2. Faktor penghambat yang mempengaruhi Implementasi kebijakan publik Tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif dalam rangka pemberdayaan ibu dan anak ialah sebagai berikut :

---

<sup>15</sup> Silalahi, ulber. 2012. *Metode penelitian social*. Bandung : Refika Aditama. hal 119.

- a) Kurangnya tenaga konselor yang tersebar di Kabupaten Situbondo
- b) Kurangnya kesadaran masyarakat dan ibu menyusui atas pentingnya ASI dibandingkan susu formula
- c) Kurangnya fasilitas untuk ibu menyusui ditempat umum

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Dalam dunia pendidikan jenis penelitian yang digunakan adalah kualitatif dan kuantitatif. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan jenis penelitian Deskriptif kualitatif. Menurut bogdan dan taylor dalam Moleong menjelaskan bahwa penelitian kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dengan orang-orang dan pelaku yang dapat diamati<sup>16</sup>. Sedangkan penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan pada manusia dalam kawasanya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan pengistilahan<sup>17</sup>.

Penelitian deskriptif kualitatif bertujuan untuk mendiskripsikan, analisis, menyajikan gambaran dan menginterpretasikan kondisi yang sekarang ini terjadi, atau dengan kata lain untuk memperoleh informasi mengenai keadaan yang ada. Pada hakikatnya penelitian deskriptif kualitatif adalah suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu objek dengan tujuan membuat deskriptif,

---

<sup>16</sup>Bogdan dan Taylor.1975 dalam Moleong, Lexy J. 1989.*Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remadja Rosda Karya. Hal 3

<sup>17</sup>Kirk dan Miller dalam Moleong, Lexy J. 1986.*Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remadja Rosda Karya

gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta atau fenomena yang diselidiki.

Dengan demikian, penelitian deskriptif kualitatif merupakan metode penelitian untuk mendiskripsikan dan mencari gambaran secara sistematis dalam pengumpulan data yang diperoleh kegiatan penelitian berlangsung. Sehingga objek penelitian dan fakta dalam penelitian dapat di peroleh sesuai dengan fakta di lapangan atau dihasilkan peneliti langsung dari lokasi penelitian. Penelitian ini akan dilakukan sesuai dengan fakta dan informasi yang akurat dari tempat penelitian. Sehingga semua data yang telah dikumpulkan peneliti akurat. Terpercaya dan benar adanya sesuai keadaan yang ada.

## **2. Subjek Penelitian**

Subyek Penelitian adalah seseorang atau hal yang akan diperoleh keterangan tentang mereka.<sup>18</sup> Subyek peneliti ini berkaitan dengan sumber-sumber informasi yang didapatkan oleh peneliti saat dilakukanya penelitian yang berupa orang-orang dan bisa memberikan data informasi secara lengkap mengenai permasalahan yang terjadi pada pusat penelitian.

Dalam hal ini subyek penelitian ditunjukan pada narasumber yang menguasai dan yang mengerti dengan sasaran penelitian. Dengan demikian subyek penelitian dapat memberikan informasi ataupun data yang dicari oleh peneliti. Dalam penelitian ini yang menjadi subyek penelitian adalah Kepala ataupun Pegawai Dinas Kesehatan Kabupaten Situbondo

---

<sup>18</sup> Amirin, Tatang M. 1986. *Menyusun Rencana Penelitian*. Jakarta: Rajawali

### **3. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian merupakan tempat yang akan menjadi tujuan peneliti dalam sebuah penelitian. Lokasi peneliti ini adalah pada Dinas kesehatan Kabupaten Situbondo.

### **4. Sumber Data**

Sumber data merupakan sumber informasi yang digunakan sebagai pokok kajian dalam melakukan penelitian. Data tersebut harus harus digali dari sumber-sumber yang berkaitan dengan masalah yang diteliti untuk memperoleh hasil yang baik. Tujuan peneliti menggunakan sumber data yakni ingin memperoleh data-data yang akurat sesuai dengan fakta-fakta yang ada di lapangan dan mencari tahu bagaimana implementasi kebijakan pemberian ASI eksklusif. Dalam penelitian ini sumber data yang digunakan adalah :

#### **a. Data Primer**

Data primer adalah data yang dikumpulkan dari situasi aktual ketika suatu peristiwa terjadi<sup>19</sup>. Data primer yang dimaksud adalah kata-kata dan tindakan yang diperoleh dari hasil wawancara peneliti dengan pihak-pihak terkait yang akan menjadi informan. Dengan demikian untuk memperoleh data peneliti berhadapan langsung dengan narasumber yang dapat dipercaya di lokasi penelitian. Narasumber yang mempunyai andil besar dan dianggap mampu dalam memberikan informasi secara lengkap dan terpercaya karena penelitian terhadap langsung dengan sumber yang tepat.

Menggunakan sumber data primer dapat mempermudah penelitian dalam mencari informasi dan bahan yang diperlukan dalam penelitian. Karena peneliti

---

<sup>19</sup> Silalahi, Ulber. 2012. *Metode penelitian social*. Bandung : Refika Adimata Hal 119.

berhadapan langsung kepada objek penelitian yang telah ditentukan. Sumber data ini dapat dijadikan sebagai bukti bahwa data dari penelitian ini langsung diperoleh dari instansi atau lembaga yang menjadi objek penelitian. Peneliti mencari Data primer secara langsung melalui narasumber ataupun Pegawai Dinas Kesehatan Kabupaten Situbondo.

#### **b. Data Sekunder**

Definisi data sekunder menurut Sarwono adalah data yang sudah tersedia sehingga kita tinggal mencari dan mengumpulkan.<sup>20</sup> Data sekunder merupakan data yang di peroleh secara tidak langsung, data sekunder di gunakan sebagai pendukung dalam menguatkan penelitian. Data sekunder dapat diperoleh dalam bentuk yang sudah jadi atau sudah diolah instansi, kantor atau lembaga lain yang sesuai dengan bidangnya. Dimana data tersebut bisa berupa buku ilmiah, dokumen-dokumen, koran-koran lokal, maupun dari internet dan perundang-undangan yang berhubungan dengan dan berkaitan dengan peneliti ini.

### **5. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik yang digunakan dalam penelitian adalah :

#### **a) Observasi**

Observasi adalah perilaku yang tampak dengan adanya tujuan yang ingin di capai dapat berupa perilaku yang dilihat langsung oleh mata, dapat didengar, dapat dihitung, dan dapat diukur. Tujuan tersebut adalah untuk mendeskripsikan lingkungan yang diamati, individu-individu yang terlihat beserta aktifitas yang berlangsung dalam lingkungan yang diamati dan perilaku yang dimunculkan serta

---

<sup>20</sup> Sarwono, Jonathan. 2007. *Analisis jalur untuk riset bisnis dengan spss*, Yogyakarta : Andi Offset. Hal 123

makna kejadian berdasarkan perspektif individu yang terlibat.<sup>21</sup> Sedangkan meujuk pada pengertian bahasa, pengertian observasi adalah memperhatikan dan mengamati. Dengan begitu dapat di simpulkan bahwa observasi adalah berupa metode pengumpulan data dengan melaksanakan kegiatan pengamatan.

Penelitian ini menggunakan observasi terstruktur yaitu observasi yang dirancang secara sistematis, tentang apa yang diamati, kapan dan dimana tempatnya. Data yang diperoleh dari observasi adalah data untuk mengetahui bagaimana proses implementasi kebijakan pemberian ASI eksklusif di Kabupaten Situbondo. Menggunakan teknik pengumpulan data melalui observasi dapat mengetahui kondisi ril yang terjadi di tempat penelitian yakni Dinas Kesehatan Kabupaten Situbondo mengenai bagaimana Implementasi Kebijakan Pemberian ASI Eksklusif di Kabupaten Situbondo.

#### **b) Wawancara**

Wawancara merupakan pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui Tanya jawab, sehingga dapat di kontruksikan makna dalam suatu topic tertentu.<sup>22</sup> Peneliti menggunakan teknik wawancara tidak terstruktur, dimana wawancara yang bebas dan tidak menggunakan pedoman wawancara yang telah tersusun secara sistematis dan lengkap untuk pengumpulan datanya. Pedoman wawancara yang digunakan hanya berupa garis besar dari permasalahan yang akan di tanyakan. Teknik ini dipilih karena peneliti ingin mendapatkan informasi yang lebih mendalam tentang responden.

---

<sup>21</sup> Herdiansyah, Haris. 2010. *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta : Salemba Humanika. Hlm. 131-132.

<sup>22</sup> Sugiono. 2017. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung : CV. Alfabeta. Hlm 231

Selama proses wawancara berlangsung peneliti dapat mengajukan berbagai pertanyaan yang telah disusun atau dipersiapkan guna membantu peneliti berkomunikasi langsung dengan narasumber terkait. Wawancara atau percakapan yang dilakukan bertujuan untuk memperoleh informasi tentang bagaimana Implementasi PERDA No. 2 tahun 2017 tentang pemberian ASI eksklusif di Kabupaten Situbondo.

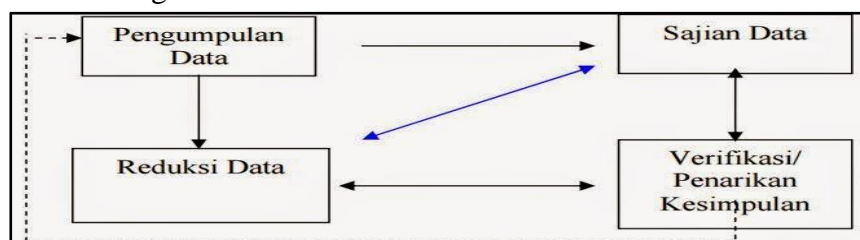
### c) Dokumentasi

Teknik ini dilaksanakan dengan melakukan pencatatan terhadap berbagai dokumen-dokumen resmi, laporan-laporan, peraturan maupun arsip-arsip yang tersedia di Dinas Kesehatan Kabupaten Situbondo dengan tujuan untuk menjadikan bagian yang menunjang secara teoritis terhadap penelitian.

Peneliti dapat menggunakan teknik pengumpulan dengan dokumentasi yang bertujuan untuk menjadikan catatan atau bukti penelitian yang dilakukan baik dokumen resmi, arsip ataupun laporan yang didapatkan langsung dari Dinas Kesehatan Kabupaten Situbondo. Peneliti juga dapat menggunakan dokumentasi berupa foto, atau video selama kegiatan berlangsung.

## 6. Teknik Analisis Data

Analisis data pada penelitian ini menggunakan model interaktif.<sup>23</sup> Yang dapat dijabarkan sebagai berikut :



**Gambar 1.1** Analisis Data Model Interaktif Miles dan Huberman  
Sumber: Miles dan Huberman, 1992

<sup>23</sup>Miles, Matthew B dan Huberman, A Michel. 1992. *Analisis data Kualitatif Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.

### **a. Pengumpulan Data**

Pengumpulan data merupakan bagian integral dari kegiatan analisis data. Kegiatan pengumpulan data pada penelitian ini adalah dengan menggunakan wawancara dan studi dokumentasi.<sup>24</sup> Proses pengumpulan data dilakukan saat pra penelitian dan penelitian. Pada kegiatan ini tidak ada waktu secara spesifik untuk menentukan batas akhir dari pengumpulan data di lapangan, karena sepanjang penelitian masih berlangsung selama itulah pengumpulan data-data yang dibutuhkan oleh peneliti akan dilakukan. Sebagaimana yang telah peneliti sampaikan di sub-sub sebelumnya bahwa pengumpulan data yang dilakukan melalui observasi langsung, melakukan wawancara dengan informan, membuat dokumentasi dan membuat catatan di lapangan.

### **b. Reduksi Data**

Reduksi data merupakan proses penelitian, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan lapangan.<sup>25</sup> Langkah-langkah yang digunakan adalah menajamkan analisis, menggolongkan atau mengkatagorisasikan kedalam tiap permasalahan melalui uraian singkat, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasikan sehingga dapat ditarik dan di verifikasi. Data yang di reduksi antara lain seluruh data mengenai permasalahan penelitian.

Data yang di reduksi akan memberikan gambaran yang lebih spesifik dan mempermudah peneliti melakukan pengumpulan data selanjutnya serta mencari data tambahan jika di perlukan. Semakin lama peneliti berada di lapangan maka

---

<sup>24</sup> Bungin, Burhan. 2003. Analisis Data Penelitian Kualitatif. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada hal. 70

<sup>25</sup> *Ibid* hal 16



jumlah data akan semakin banyak, semakin kompleks dan rumit. Oleh karena itu, reduksi data perlu dilakukan sehingga data tidak bertumpuk agar tidak mempersulit analisis selanjutnya.

### **c. Display Data/ Penyajian Data**

Setelah data di reduksi, langkah analisi selanjutnya adalah penyajian data. Penyajian data merupakan sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan atau pengambilan tindakan.<sup>26</sup> Penyajian data di arahkan agar data hasil reduksi terorganisasikan tersusun dalam pola hubungan sehingga makin mudah di pahami, penyajian data dapat dilakukan dalam bentuk uraian naratif, bagan, hubungan antar katagori serta diagram alur. Penyajian data dalam bentuk tersebut mempermudah peneliti dalam memahami apa yang terjadi. Pada langkah ini, peneliti berusaha menyusun data yang releven sehingga informasi yang di dapat di simpulkan dan memiliki makna tertentu untuk menjawab masalah penelitian.

Penyajian data yang baik merupakan satu langkah paling menuju tercapainya analisis kualitatif yang valid dan handal. Dalam melakukan penyajian data tidak semata-mata mendiskripsikan secara naratif, akan tetapi disertai proses analisis yang terus menerus sampai proses penarikan kesimpulan berdasarkan temuan dan melakukan verifikasi data.

### **d. Menarik Kesimpulan**

Tahap ini merupakan tahap penarikan kesimpulan dari semua data yang telah di peroleh sebagai hasil dari peneliti. Penarikan kesimpulan atau verifikasi adalah usaha untuk mencari atau memahami makna atau arti keteraturan, pola-

---

<sup>26</sup>*Ibid* Hal 17

pola, penjelasan, alur sebab akibat atau proposisi. Sebelum melakukan penarikan kesimpulan lebih dahulu dilakukan reduksi data, penyajian data serta penarikan kesimpulan atau verifikasi dari kegiatan-kegiatan sebelumnya. Sesuai dengan pendapat Milles dan Huberman, proses analistik tidak sekali jadi, melainkan interaktif, secara bolak-balik di antara kegiatan reduksi, penyajian dan penarikan kesimpulan atau verifikasi selama waktu penelitian. Setelah melakukan verifikasi maka dapat ditarik kesimpulan berdasarkan hasil penelitian yang disajikan dalam bentuk narasi. Penarikan kesimpulan merupakan tahap akhir dari kegiatan analisis data, juga merupakan tahap akhir dari pengolahan data.

